

地域社会における在宅福祉サービスの課題 (8)

—— 島根の地域介護力 ——

高 橋 憲 二

(社会福祉学研究室)

Problems of Care Service in Community Welfare (8)

—— Welfare Indicator in Shimane Prefecture ——

Kenji TAKAHASHI

キーワード：在宅介護力，施設介護力，介護保険制度

1. はじめに

現在の社会福祉の最重要課題は、福祉ニーズの充足能力を高めるための、地域福祉を基本とした社会福祉サービスの開発と組織化の達成である。特に組織化の課題は、地域ケアにおける社会福祉サービスのシステム化、とりわけ従来からの施設福祉サービスを含めた対人援助サービスのシステム化を早急に図ることである。

これまで筆者は、過疎高齢化に悩む島根県内の町村における高齢者生活実態調査から高齢者生活ニーズ^{注1)}を把握し、住民レベルにおける助け合い組織の検討^{注2)}、また公的在宅サービスの広域的展開の可能性を、ホームヘルプサービス^{注3)}やデイサービスセンター^{注4)}の運営視点から検討してきた。2000年3月時点において島根県59市町村および広域9圏域においては、公的介護保険制度の実施にあたり、介護保険支援計画を策定するとともに高齢者保健福祉計画を見直し地域の介護サービス基盤を充実し、住民の福祉ニーズに即応できる体制を整えている。本稿では、高齢者保健福祉計画に盛り込まれた基盤整備実態を

地域介護力^{注5)}として検討するものである。

2. 島根県内59市町村高齢者保健福祉計画にみる地域介護力

(1) 地域介護力の算出方法

地域介護力とは①介護保険サービス在宅サービス基盤整備状況②介護保険サービス施設サービス基盤整備状況③地域福祉サービス（介護予防・生活支援福祉関連サービス等）基盤整備状況④福祉保健ボランティア稼働件数⑤福祉・介護関係人材総数の5分野における、主に高齢者人口や要援護者数との比較によるサービス基盤整備割合を示したものである。「第1表」は島根県下59市町村及び9圏域の在宅及び施設介護力をあらわしたものである。本編では地域介護力の一部である①及び②の合計数値をもって地域介護力としている。

介護保険サービス在宅サービス基盤は、平成12年度サービス供給可能量を時間数として換算したもので次のように算出した。

(a) 訪問介護 時間＝1時間 年間総時間数

第1表 島根全県介護力

	総人口：人	高齢化率：%	75歳以上：%	要援護者：人	在宅要援護者：人	訪問介護：h	訪問看護：h	通所介護：h	短期入所：h	訪問入浴介護：h	訪問リハ：h	居宅計：h
全県計画計	762696	24.5	11	27176	21055	1236440	257062	5038675	6422941	6453	6594	12968165
松江支援圏域	208975	19.6	8.3	5908	4581	239304	71323	1320072	1491231	2756	0	3124686
松江市	151049	17.3	7.5	3890	3014	205556	44304	823992	1020768	936	0	2095556
鹿島町	8365	24.4	10.3	294	228	9648	3369	58344	0	0	0	71361
島根町	4660	29	13.2	202	158	4798	0	53040	94346	0	0	152184
美保関町	6738	27.9	12.6	280	219	9016	0	46800	70756	0	0	126572
八束町	4581	25.8	10.5	168	129	12669	3381	70824	31444	0	0	118318
東出雲町	11251	20.7	8.7	335	259	15854	4492	187200	83860	624	0	292030
八雲村	7121	18.9	7.9	193	150	11742	0	46800	78638	0	0	137180
玉湯町	5939	22.3	8.6	185	142	11324	0	56160	157248	260	0	224992
宍道町	9271	26.6	11.6	362	282	15433	8143	81120	109872	780	0	215348
安来支援圏域	45243	24.7	11.4	1675	1224	88332	23821	274060	399637	234	1149	787233
安来市	30822	22.2	10.2	1027	748	54184	14612	168168	245280	0	832	483076
広瀬町	9049	31.4	14.2	398	308	23416	6448	65703	104125	0	0	199692
伯太町	5385	27.6	13.2	257	165	10732	2761	40185	50232	0	0	103910
出雲圏域	173336	22.4	9.9	5398	4285	255372	49920	987794	1350720	5330	1560	2650696
出雲市	86896	20	8.6	2338	1862	119600	19240	537264	739200	4680	780	1420764
平田市	29016	24.4	10.9	1097	845	41303	8533	117624	126133	192	0	293785
斐川町	26680	21.4	9.2	658	494	38048	8051	91309	165480	1406	933	305227
佐田町	4600	31.5	14	266	213	8632	2808	33696	56784	46	208	102174
多伎町	4205	28.9	13.2	150	108	5460	2333	32761	64624	6	42	105226
湖陵町	5874	23.4	11.8	226	172	9100	702	45302	67228	20	104	122456
大社町	17284	19.6	8.4	687	560	27560	5408	101088	137760	104	520	272440
雲南圏域	69909	29.4	13.5	2720	2052	107785	24777	495564	585746	2264	2264	1218400
仁多町	8666	30.6	14.7	363	277	13577	3088	66846	74256	227	227	158221
横田町	8069	30.7	14.1	305	225	12704	2947	54636	63280	316	316	134199
大東町	14662	28	12.5	519	386	21292	4913	91704	115080	528	528	234045
加茂町	6526	27.1	12	242	185	9933	2294	44850	54096	218	218	111609
木次町	10192	28.1	13.1	363	269	13704	3123	65028	43008	259	259	125381
三刀屋町	8653	28.8	13.6	345	264	12998	2975	64368	40488	214	214	121257
吉田村	2651	29.9	12.2	127	101	4719	1069	24912	25704	58	58	56520
掛合町	4011	30.7	12.2	184	145	8050	1864	34848	43512	198	198	88670
頓原町	2951	35.6	18.3	108	74	3776	855	17892	20496	71	71	43161
赤来町	3528	32.6	15.6	158	106	7030	1643	30420	38304	176	176	77749
太田支援圏域	43751	30.1	14.3	2016	1654	104624	21450	278586	342528	1950	260	749398
大田市	34416	28.4	13.3	1432	1150							
温泉津町	4283	39.6	20.1	280	230							
仁摩町	5052	34	17.1	304	274							
邑智支援圏域	28964	37.1	19	1912	1440	90584	18876	403416	451920	312	1196	966304
川本町	4719	34.4	17.8	363	268	12625	18018	66050	74284	20	88	171085
邑智町	4779	35.8	17.9	246	168	11299	2381	43024	53991	41	171	110907
大和村	2109	40.4	20.7	110	69	3998	925	11731	14343	0	10	31007
羽須美村	2064	47.1	22.1	178	155	14367	3114	34320	59472	31	130	111434
瑞穂町	5233	40.5	22.2	430	353	21834	4680	145860	99925	83	322	272704
石見町	6548	32.5	16.8	360	239	14336	3109	55567	89271	57	332	162672
桜江町	3512	38.1	18.3	225	187	9890	2054	34881	65520	36	140	112521
浜田支援圏域	92783	26	11.4	3392	2634	152063	16328	652329	822528	280	0	1643528
浜田市	47912	22.6	9.5	1460	1133	67407	9620	316680	360864	67	0	754638
江津市	25926	27.9	12.7	975	740	50180	5824	129480	270144	135	0	455763
金城町	5316	30.6	14.9	239	184	10920	364	34288	71365	0	0	116937
旭町	2901	42.7	20.2	200	158	7540	0	53632	46599	0	0	107771
弥栄村	1805	38.3	18.3	106	82	5096	520	25833	31479	0	0	62928
三隅町	8920	26.9	11.6	408	333	10920	0	45177	39578	36	0	95711
益田支援圏域	74553	27	11.9	2942	2360	145756	26904	447813	875588	3224	52	1499337
益田市	50632	23.5	9.9	1633	1303	82761	15099	251047	341488	1092	52	691539
美都町	2777	32.6	14.7	140	109	7438	1248	26520	48720	260	0	84186
匹見町	1904	43	20	162	135	8939	624	25272	42518	312	0	77665
津和野町	6158	32.8	14.3	357	301	15912	3380	32760	84000	780	0	136052
日原町	4560	33.8	15.8	275	217	10660	2392	37752	77497	0	0	128301
柿木村	1884	32.1	16.4	102	69	4843	1022	17259	14917	0	0	38041
六日市町	6270	36.2	18.1	293	229	15198	3140	57211	266448	780	0	342777
隠岐支援圏域	24648	31.3	15.4	1325	1001	56732	8673	264666	403228	0	104	733403
西郷町	13264	25.6	12.3	557	399	20557	4830	124800	78855	0	62	229104
布施村	505	37.8	18.2	42	33	3208	416	17503	9135	0	0	30262
五箇村	2192	32.1	16.3	123	99	5402	286	34320	13132	0	0	53140
都万村	2201	35.8	17.7	135	107	5408	520	31200	43813	0	0	80941
海士町	2748	37	17.2	173	144	6853	904	23400	52549	0	0	83706
西ノ島町	4001	32.5	16.9	227	159	7332	1560	23400	61250	0	15	93557
知夫村	765	42.3	22.8	68	60	5980	156	10046	35007	0	10	51199

介護老人福祉施設：床	介護老人保健施設：床	介護老人医療施設：床	施設計：床	施設年間時間計：h	社会介護総時間：h	費用総額：千円	高齢者一人当たり費用：円
3475	1645	1293	6413	56177880	69146045	39959429	213314
705	380	333	1418	12421680	15546366	8985324	219470
455	230	0	685				219470
							219470
							219470
							219470
							219470
							219470
							219470
							219470
250	85	138	473	4143480	4930713	2869641	256493
150	45	96	291	2549160	3032236		256493
70	0	20	90	788400	988092		256493
30	40	22	92	805920	909830		256493
580	290	271	1141	9995160	12645856	7829399	201820
245	123	108	476	4169760	5590524	3494000	200000
120	50	48	218	1909680	2203465	1322000	186000
91	40	33	164	1436640	1741867	1075224	333000
43	5	5	53	464280	566454	317666	218000
23	13	6	42	367920	473146	270055	222000
29	9	14	52	455520	577976	333354	226000
54	50	23	127	1112520	1384960	741818	218000
470	156	64	690	6044400	7262800	3965788	192626
60	18	8	86	753360	911581		192626
57	17	6	80	700800	834999		192626
94	28	11	133	1165080	1399125		192626
40	12	5	57	499320	610929		192626
66	20	8	94	823440	948821		192626
54	17	7	81	709560	830817		192626
18	5	3	26	227760	284280		192626
28	8	4	40	350400	439070		192626
24	7	3	34	297840	341001		192626
26	8	3	37	324120	401869		192626
280	54	48	382	3346320	4095718	3061734	232160
							232160
							232160
							232160
300	120	71	491	4301160	5267464	3002227	279432
							279432
							279432
							279432
							279432
							279432
							279432
330	320	156	806	7060560	8704088	4737612	196679
142	125	60	327	2864520	3619158	2122201	195360
102	89	43	234	2049840	2505603	1272822	175658
25	21	10	56	490560	607497	339903	208401
18	16	8	42	367920	475691	239781	193527
11	9	4	24	210240	273168	140864	203560
32	28	15	75	657000	752711	402952	166715
290	149	175	614	5378640	6877977	3438051	171005
147	91	92	330	2890800	3582339	1934730	162078
23	5	3	31	271560	355746		171005
20	5	2	27	236520	314185		171005
28	5	23	56	490560	626612		171005
34	19	5	58	508080	636381		171005
13	3	1	17	148920	186961		171005
25	6	32	63	551880	894657		178814
270	70	0	340	2978400	3711803	2069654	267986
							267986
							267986
							267986
							267986
							267986
							267986
							267986

- (b) 訪問看護 時間＝1時間 年間総時間数
 (c) 通所介護・通所リハ 1回＝6時間 年間総時間数
 (d) 短期入所生活介護・療養介護 1日＝24時間 年間総時間数
 (e) 訪問入浴介護 1回＝1時間 年間総時間数
 (f) 訪問リハビリ 1回＝1時間 年間総時間数

以上の6項目の総合時間数を在宅の要支援者及び要介護者予測数(最大需要予測数)で除した数値を「在宅介護力」とした。

介護保険サービス施設サービス基盤は平成12年サービス供給可能量として示された3施設(介護保険適用特別養護老人ホーム・老人保健施設・療養型病床群)の合計床数を要援護老人数で除した数値を「施設介護力」とした。

(2) 県東部と県西部に見られる圏域格差

9圏域中7圏域が県平均高齢化率(24.5%)を上回り松江圏域・出雲圏域が下回る。在宅介護力は、県平均値(615)を6圏域が上回り(最高値732＝隠岐圏域)、3圏域が下回る。特に大田圏域(453)は高齢化率及び要援護老人比ともに上位3位と高率であるにもかかわらず最低値となっている。施設介護力は6圏域が県平均値(0.235)を上回り(最高値0.282＝安来圏域)で、3圏域が下回っている。最低値は益田圏域(0.209)で大田圏域とともに石見部である。

在宅介護力と施設介護力の合計値を要援護老人一人当たり年間時間数で示した「対援護者年間居宅施設時間数」(以下総合時間数と称する)では、県平均時間数2455.38時間に対し、安来圏域(2943.71時間)が1位で、隠岐圏域(2801.36時間)が2位を示している。これに対し最低数値は大田圏域(2031.61時間)、益田圏域(2337.86時間)で8位となっており、県西部が東部に比べ低くなっている。

(3) 町村格差について

a. 在宅介護力800以上の町村が9町村みられる9町村はいずれも市部は含まれず、人口規模は布施村(505人)から東出雲町(11251人)の広範囲にわたる。高齢化率も八雲村(18.9%)から知夫村(42.3%)の広がりをもつ。高齢化率に伴い要援護老人数比も八雲村(2.71)から知夫村(8.88)と同様の広がりをもつ。施設介護力は知夫村(0.17)から布施村(0.295)まで広く分布している。

b. 在宅介護力500未満の市町村は12市町村である

高齢化率は大社町(19.6%)から大和村(40.6%)と広範囲にわたる。要援護老人比は、鹿島町(3.51)を除き11市町村が県平均値(3.56)を超えている。施設介護力は安来町(0.256)及び木次町(0.258)の2町村を除き10市町村が県平均値(0.235)を下回っている。

c. 在宅介護力と施設介護力の相関関係

在宅介護力と施設介護力の関係は反比例するといわれる。一般的に在宅サービスの充実している地域では、施設サービスが遅れていたり、逆に施設サービスが充実している地域では、在宅サービスが遅れていると考えがちであるが、島根のような超高齢県ではどのような現象となるのか。これまでの島根県内市町村比較の結果では、在宅介護力の低い市町村では施設介護力が高く現れ、在宅介護力の高い町村では施設介護力も高くなる傾向が現れている。島根県では施設介護力が地域介護力を牽引する役割を担っている。在宅介護力の今後の整備によって、双方の介護力に適正なバランスが保たれることにより地域福祉の目的が到達されることとなる。

d. 施設介護力0.25以上の市町村は18市町村である

高齢化率は県平均値を安来市(22.2%)のみが下回り、西郷町(25.6%)から羽須美村(47.1%)ま

第2表 9圏域介護力表

	総人口：人	高齢化率：%	要援護者人口比：%	一日居宅サービス時間数：h	在宅介護力	一日施設サービス時間数：h	社会介護サービス年間時間数：h	高齢者一人当たり費用：円
県計 西 計	762696	24.5	3.56	1.69	615	5.66	2544.38	213314
松江支援圏域	208975	19.6	2.82	1.87	682	5.76	2631.41	219470
安来支援圏域	45243	24.7	3.7	1.76	643	6.78	2943.71	256493
出雲圏域	173336	22.4	3.11	1.69	618	5.07	2342.69	201820
雲南圏域	69909	29.4	3.89	1.63	593	6.09	2670.15	192626
大田支援圏域	43751	30.1	4.6	1.24	453	4.55	2031.61	232160
邑智支援圏域	28964	37.1	6.6	1.84	671	6.16	2754.95	279432
浜田支援圏域	92783	26	3.65	1.71	623	5.70	2566.06	196679
益田支援圏域	74553	27	3.94	1.74	635	5.01	2337.86	171005
隠岐支援圏域	24648	31.3	5.37	2.01	732	6.16	2801.36	267986

第3表 59市町村介護力表

	総人口：人	高齢化率：%	要援護者人口比：%	在宅介護力	一日居宅サービス時間数：h	一日施設サービス時間数：h	社会介護サービス時間数：h	高齢者一人当たり費用：円
島根県計	762696	24.5	3.56	615	1.69	5.66	2544.38	213314
松江市	151049	17.3	2.57	695	1.90	5.76	2631.41	219470
鹿島町	8365	24.4	3.51	312	0.86	5.76	2631.41	219470
島根町	4660	29	4.33	963	2.64	5.76	2631.41	219470
美保関町	6738	27.9	4.15	577	1.58	5.76	2631.41	219470
八束町	4581	25.8	3.66	917	2.51	5.76	2631.41	219470
東出雲町	11251	20.7	2.97	1127	3.09	5.76	2631.41	219470
八雲村	7121	18.9	2.71	914	2.51	5.76	2631.41	219470
玉湯町	5939	22.3	3.11	1584	4.34	5.76	2631.41	219470
穴道町	9271	26.6	3.9	763	2.09	5.76	2631.41	219470
安来市	30822	22.2	3.33	645	1.77	6.80	2952.52	256493
広瀬町	9049	31.4	4.39	648	1.78	5.43	2482.64	256493
伯太町	5385	27.6	4.77	629	1.73	8.59	3540.19	256493
出雲市	86896	20	2.69	763	2.09	4.89	2391.16	200000
平田市	29016	24.4	3.78	347	0.95	4.77	2008.63	186000
斐川町	26680	21.4	2.46	617	1.69	5.98	2647.21	333000
佐田町	4600	31.5	5.78	479	1.31	4.78	2129.53	218000
多伎町	4205	28.9	3.56	974	2.67	6.72	3154.31	222000
湖陵町	5874	23.4	3.84	711	1.95	5.52	2557.42	226000
大社町	17284	19.6	3.97	486	1.33	4.44	2015.95	218000
仁多町	8666	30.6	4.18	571	1.56	5.69	2511.24	192626
横田町	8069	30.7	3.77	596	1.63	6.30	2737.70	192626
大東町	14662	28	3.53	606	1.66	6.15	2695.81	192626
加茂町	6526	27.1	3.7	603	1.65	5.65	2524.50	192626
木次町	10192	28.1	3.56	466	1.28	6.21	2613.83	192626
三刀屋町	8653	28.8	3.98	459	1.26	5.63	2408.17	192626
吉田村	2651	29.9	4.79	559	1.53	4.91	2238.43	192626
掛合町	4011	30.7	4.58	611	1.68	5.22	2386.25	192626
頓原町	2951	35.6	3.65	583	1.60	7.56	3157.42	192626
赤来町	3528	32.6	4.47	733	2.01	5.62	2543.47	192626
大田市	34416	28.4	4.16	453	1.24	4.55	2031.61	232160
温泉津町	4283	39.6	6.53	453	1.24	4.55	2031.61	232160
仁摩町	5052	34	6.01	453	1.24	4.55	2754.95	232160
川本町	4719	34.4	7.69	638	1.75	6.16	2754.95	279432
邑智町	4779	35.8	5.14	660	1.81	6.16	2754.95	279432
大和村	2109	40.4	5.21	449	1.23	6.16	2754.95	279432
羽須美村	2064	47.1	8.62	718	1.97	6.16	2754.95	279432
瑞穂町	5233	40.5	8.21	772	2.12	6.16	2754.95	279432
石見町	6548	32.5	5.49	680	1.86	6.16	2754.95	279432
桜江町	3512	38.1	6.4	601	1.65	6.16	2754.95	279432
浜田市	47912	22.6	3.04	666	1.82	5.38	2478.88	195360
江津市	25926	27.9	3.76	615	1.69	5.76	2569.85	175658
金城町	5316	30.6	4.49	635	1.74	5.62	2541.83	208401
旭町	2901	42.7	6.89	682	1.87	5.04	2378.46	193527
弥栄村	1805	38.3	5.87	767	2.10	5.43	2577.06	203560
三隅町	8920	26.9	4.57	287	0.79	4.41	1844.88	166715
益田市	50632	23.5	3.22	530	1.45	4.85	2193.72	162078
美都町	2777	32.6	5.04	772	2.12	5.31	2541.04	171005
匹見町	1904	43	8.5	575	1.58	4.00	1939.41	171005
津和野町	6158	32.8	5.79	452	1.24	3.76	1755.22	171005
日原町	4560	33.8	6.03	591	1.62	5.06	2314.11	171005
柿木村	1884	32.1	5.41	551	1.51	4.00	1832.95	171005
六日市町	6270	36.2	4.67	1496	4.10	5.16	3053.44	178814
西郷町	13264	25.6	4.19	574	1.57	7.08	3045.18	267986
布施村	505	37.8	8.31	917	2.51	7.08	3045.18	267986
五箇村	2192	32.1	5.61	536	1.47	7.08	3045.18	267986
都万村	2201	35.8	6.13	756	2.07	7.08	3045.18	267986
海士町	2748	37	6.29	581	1.59	4.10	1985.60	267986
西ノ島町	4001	32.5	5.67	588	1.61	4.10	1985.60	267986
知夫村	765	42.3	8.88	853	2.34	4.10	1985.60	267986

で17町村が大きく上回っている。上位は安来圏域（安来市・伯太町）・隠岐島後地区全町村・邑智圏域全町村・雲南圏域（頓原町・横田町・木次町）と県内に偏在している。在宅介護力の県平均値（615）を超える町村は10町村、下回る町村は8町村となり、

18町村の在宅介護力平均値は655で県平均値を40ポイント超えているにすぎない。

e. 施設介護力0.2以下の町村は10町村である
高齢化率は最低値の大社町（19.6%）から知夫村（42.3%）まで広範囲に及ぶ。施設介護力の低い地

位は隠岐島前地区全町村 (0.17)、出雲圏域 (大杜町・佐田町・平田市)、益田圏域 (匹見町・柿木村・津和野町) と偏在している。在宅介護力は、県平均値 (615) を超える知夫村 (853) を除き9町村はいずれも下回る。最低値は三隅町 (287) である。10市町村の平均値は519と県平均値を96ポイントも大きく下回っている。

3. 高齢化率と地域介護力

(1) 超高齢化町村 (高齢化率35%超える町村) にみる地域介護力の特徴

高齢化率35%を超える町村は15町村である。人口規模は六日市町 (6270人) から布施村 (505人) と広範囲に及ぶ。いずれも隠岐・石見地区が主で、頓原町のみが出雲地区である。要援護老人比の平均値は6.62と、県平均値の3.56を3.06ポイントと大きく上回っている。総合時間数は県平均値を15町村中10町村が上回り、在宅介護力は10町村、施設介護力は8町村がいずれも上回っている。このことから、35%を超える超高齢化町村では地域介護力が高く現れているといえる。

(2) 高齢化率25%以下の市町村にみる地域介護力の特徴

高齢化率25%以下の市町村は13市町村である。いずれも県平均値24.5%を下回り、20%未満は3市町村となっている。人口規模は松江市 (151049人) を最高とし湖陵町 (5874人) を最少としていずれも5000人以上の町となっている。要援護老人比は県平均値を3町村が上回り、10町村は下回っている。総合時間数は県平均値を8町村が上回り、5町村が下回っている。しかし介護力は低位が多く見られ、松江市を除き高齢化率の低い地域の多くは地域介護力も低い位置にあるといえる。

4. 人口規模と地域介護力

(1) 人口3千人以下の町村

市部を除く51町村の内、14町村が3千人以下の町村である。最少人口町村は布施村 (505人) で隠岐7町村の内5町村、雲南圏域の頓原町と吉田村、また石見部7町村が同じく3千人以下である。この14町村の平均高齢化率は39.3%ときわめて高い数値を示している。要援護老人比もその平均値は6.37と県平均値を2.8ポイント上回る。総合時間数は県平均

値を上回る町村が7町村、下回る町村が7町村と同数であり、在宅介護力・施設介護力も同じ割合である。特に施設介護力が総合時間数に大きな影響を与えている。このことから小規模町村は高齢化率も要援護老人比も極めて高率であるにもかかわらず、それに伴って地域介護力が高いとはいえない。むしろ町村の独自性が介護力を決定付けているといえる。

(2) 人口7千人以上の町村

7千人以上の町村は14町村である。斐川町 (26680人) から八雲村 (7121人) で、高齢化率は広瀬町 (31.4%) から八雲村 (18.9%) の広範囲な数値となっている。県平均高齢化率 (24.5%) を下回る5町村は松江市・出雲市の都市部近接町村でありベッドタウン化している。総合時間数は県平均を上回る9町村に対して下回るのは5町村である。上回る町村はいずれも隠岐、出雲部の町村で、下回る町村は石見部が多く見られる。

5. 介護保険制度開始後6ヶ月における問題点と地域介護力

(1) 地域介護力と家族介護力

一般的に地域介護力には社会サービスだけではなく、家族サービスも含んで検討することが望まれる。しかし家族介護力の把握には多くの困難が存在する。介護保険サービス在宅サービスと、家族介護力は反比例するといわれる。すなわち、家族介護力が衰え社会介護に依存する度合いが高まれば、在宅サービスニーズが高まり基盤整備も進むと考えられている。従って、正確な在宅サービスニーズ把握には、家族介護力を評価し、指標を明らかにすることが必要だが、いまのところ家族介護力の一般的な定義付けはされていない。家族介護力を構成する要素としては、一人暮らし老人は家族介護力に欠けるとされ、現在介護を行っている世帯のうち (在宅サービスを受けているものも含む)、介護者が介護に要する時間数 (昼間及び夜間)、介護内容 (食事、排泄行為援助など)、介護者の年齢・健康状態などが考えられる。また、本人や介護者の経済力が家族介護力を構成する大きな要素である。

(2) 中山間地域には低所得高齢者が75%以上を占めている

平成9年10月に島根県社会福祉協議会が行った

ホームヘルパー活動実態調査^{注3)}によれば、平成8年度に県内社協の提供するホームヘルプサービスの全体量は、3989世帯に対して251186時間で、ヘルプの内容は介護型80073時間（32%）、家事型100421時間（40%）、家事・介護混合型70692時間（28%）であった。サービス利用者状況を、家族類型・生活自立度・サービス区分・費用負担により示すと、平均年齢79歳、家族類型は独居が最も多く49%、自立度はJランクが最多で48%、費用負担は0円世帯が86%を占めている。これらの要素（家族類型・費用負担・自立度）をクロス分析すると、島根県のホームヘルプサービス受給世帯で最も多い形態の世帯は、独居であり、Jランクの自立度で0円世帯が34%を占めている。次いで多いのは、独居・Aランク・0円世帯（6%）、高齢者夫婦・Jランク・0円世帯（6%）とこれらの2位を大きく引き離している。いずれにしても0円世帯が圧倒的に多い。

介護保険制度における1号被保険者（65歳以上高齢者）の保険料負担階層別で、第1層（生活保護世帯・老齢年金受給者）～第3層（本人住民税非課税者）は、島根県では75%を占めるといわれる。筆者が調査に入っている邑智郡のある町では、第1層2.1%、第2層44.2%、第3層37.5%、第4層11.7%、第5層4.5%であり、第1層から第3層までの低所得層が83.8%をしめている。中山間地域では独居・高齢夫婦世帯が大半を占め、小規模の自活型農業を営み、年金生活を送る低所得層で、しかも病弱・虚弱な身体状況の高齢者が細々と生活している実態が浮き上がる。

（3）ケアプランの作成と高齢者のニーズ把握

介護保険制度では、「介護度」について認定を受けると、その段階にあった「サービス計画」（ケアプラン）を作る。ケアプランは、家族や本人でも作ることができるが、多くの人は居宅介護支援事業者（ケアプラン作成事業者）に作成を依頼する。事業者から派遣された介護支援専門員（ケアマネージャー）によって適切なケアプランを作成してもらう。島根県の実働ケアマネージャーは、本年4月現在604人、65歳以上人口比率では0.0033人で、全国平均0.0025人を上回っている。平成12年の要援護者数は27176人なので、ケアマネージャー一人当たり平均して45人の要援護者を担当する計算となる。国はケアマネージャー一人当たり50人のケアプラン作成と見込んでいる

ので件数としては少ないといえるが、現場では事業者により格差が現れている。ある個人経営のケアマネージャーは「本当に丁寧な仕事をやろうとすれば30名が手一杯」、鳥取県と島根県で広域で在宅サービスを展開する事業者も「契約を積極的にとってもプランの実施につながらないと難しい、きちんとこなせる範囲内では18人が限度」としている。これまで在宅介護支援センターを抱えてきたある市社会福祉協議会のケアマネージャーは「一人当たり32から33人がやっと」という。高齢者のニーズを的確に把握し、ニーズに合ったサービスを結びつけるマネジメントは30名前後が適切な件数といえよう。

島根県の居宅介護事業者の特徴は①社会福祉法人の割合が高いこと②医療法人の割合が低いこと③営利法人の割合が低いこと④地方公共団体の割合が高いことがあげられる^{注6)}。①については島根県が50%であるのに対して全国は34%となっている。なかでも、社会福祉協議会以外の社会福祉法人の割合が高くなっている。ケアマネージャーの大半は、事業者の系列に所属する。「公平・中立」とは裏腹に、利用するサービスが所属事業者に誘導される「囲い込み」の可能性は、制度施行以前から危惧されていた。実際に「同一事業者なら給付管理がしやすく、急な利用申し込みやトラブルにも迅速に対応でき、利用者のためでもある」とするケアマネージャーもいる。事実、受け持つ利用者の9割以上が所属事業者のサービスを選んでいる。中山間地域を中心としたサービス提供基盤の地域格差が、プラン作成に直接的に影響し、基盤の未整備状況が高齢者ニーズに結びつかない結果を引き出している。

保険制度施行以前は、行政の行う在宅介護支援センターでサービスと行政が密着した関係の中で高齢者ニーズ把握とサービスの充実及び基盤整備が行われていた。保険制度下になり、高齢者ニーズはケアマネージャーに集約され、所属事業所内の限定されたサービス提供で完結していく閉塞的な展開となっている。利用者が選択できる複数のサービスや適切な情報提供など今後の課題は多い。

（4）サービス提供事業者の問題と課題（山陰中央新報社のアンケート調査結果から）

島根県に本社のある地方新聞社「山陰中央新報社」では、6月に県内61箇所の特別養護老人ホームにアンケート調査を実施した^{注7)}。その内、53施設から回

答を得ている。施設が提供する居宅介護サービス(事業)を種類別に見ると、すべての施設で「短期入所」を事業化している。ケアプランを作成する「居宅介護支援」は、33施設、「通所介護」は29施設、「訪問介護」は25施設で実施されており、33施設が4事業以上を併せ持っている。不採算部門があると回答した47施設のうち、経営を圧迫するサービスとして「短期入所」を挙げた施設が最も多く64%、続いて「訪問介護」47%、「居宅介護支援」34%、「訪問入浴」32%で、「訪問看護」は8%と比較的低くあらわれている。不採算部門から「撤退の考えがある」と答えた施設は9%、撤退の可能性を否定しない「なんともいえない」が30%で、4割近い施設が経営的に苦慮する姿が浮かび上がっている。撤退したいサービスの種類は「訪問入浴」4施設、「訪問介護」「通所介護」「介護支援」がそれぞれ1施設である。

撤退したいサービスのトップにあがる「訪問入浴」については、「利用者が少なく規定どおりの職員配置では赤字が出る」との認識が事業経営者にある。利用者が少ないのは、ニーズが少ないということではなく、もともとサービス基盤が極端に少ないことにその原因がある。全県でのサービス基盤状況は6453時間と訪問リハの6594時間と並んで最も低い。しかも地域差があり、隠岐圏域など0時間としてサービスが全く行われていない実態である。さらに制度的にも改善すべき点があり、一つの入浴車に3人の職員配置を要求しており、低コストという大きな困難性が見られる。「訪問入浴」に替わるサービスとして「通所介護」の入浴サービス利用が考えられるが、通所にかかる搬送時間の問題など中山間地域に見られる特性がサービス展開の支障につながっている。

「短期入所」については、3月まではどの施設のベットもほぼ満床状況であった。7割を切れるところは皆無といっていい盛況の実態であった。多くの場合は、特別養護老人ホーム入所待機者を一時的に預かり、また一回7日間利用を、何度も使うことで適度に需要と供給のバランスが取れていたサービスである。ところが4月になり利用率が極端に低下する。どのベットも2~3割の利用率で、厳しいところでは1割しか利用件数がない施設も見られた。これは要介護度によって利用日数に限度枠が設けられ利用の手控えが行われていること、「短期入所利用期間中」は他の居宅サービス利用に影響が現れるこ

とによりサービスの継続性を求めるニーズに答えにくいこと、さらに利用料の負担が別枠ではなく他の居宅サービスと同じ枠内処理となり負担感が増していることなどがその原因として挙げられる。

「通所介護」は、いずれの特別養護老人ホームにおいて併せ持つサービスの典型例である。3月に比べ4月に入り利用者が減少しているところは、自立認定を受けたこれまでの利用者が、利用しなくなったことによる。行政では予防と生活支援目的で「自立」高齢者に従来どおりサービスを継続していくものも見受けられるが、その多くは、ミニデイサービスなど独自事業に移行する体制をとっており、「通所介護」事業は、保険制度に任せる姿勢を示している。また、これまでA型~E型までの利用形態別サービスであったものが、総合化されたことにより混合形態になりサービス内容に変化が生じ、利用者離れが生じる事態も引き起こしている。中山間地域では「通所介護」施設がすくなく、あらゆる障害の利用者が同一プログラムで処遇されている実態がある。特に痴呆性老人に対する対応には大きな課題を残している。

「訪問介護」は、「身体介護の減少」と「家事援助の増加」という全国的傾向に沿って展開しているが、サービス利用者の増加にまではいたっていない。先にみたように低所得者層が多く3%の費用負担にも重圧感を抱いていることにより、より安い「家事援助」を入れ、高い「身体介護」は家族介護の方向で流れている。「他人が家の中に入る」「家族以外ものに介護を受ける」といったサービスに対する抵抗感が壁となってホームヘルプ導入を否定していること、自立高齢者はサービス離れを起こしていることなどがその要因として挙げられる。

(5) 認定及び利用状況について

- a. まだ認定されていない人たちの未申請理由を明らかにすること

島根県の介護保険実施状況 5月31日時点速報値^{注8)}では、高齢者の12.6%である23584人が該当者となっている。本来県計画では、要援護者を27176人(推計高齢人口の14.5%)を見込んでいたのだが、はたして3600人は、どのような状況なのか。①申し込みをしても認定から外れたのか②何らかの理由で申請しなかったことが考えられる。①の割合は少数点以下のものであるので、多数とはならない。問題

第4表 5月期認定者

単位：人

介護度	5月認定数	在宅推定数a	計画在宅数b	b - a
要支援	3520	3744	5130	1386
介護1	6065	5471	7496	2025
介護2	3978	2514	3446	932
介護3	3272	1563	2266	703
介護4	3402	1166	1600	434
介護5	3345	813	1117	304
計	23582	15271	21055	5784

第5表 対前年度供給比較表

単位：回数

	訪問介護	訪問入浴	訪問看護	通所介護	短期生活
H12/4月請求実績	30869	1317	8729	44309	6586
H11/4/5月実績	46204	1343	8191	44659	13751
対前年度割合	66.8%	98.1%	106.6%	99.6%	47.9%
県月予定供給量	101970	537	21421	69581	22301
対計画割合	30.2%	245%	40.7%	63.3%	29.5%

は②の理由を明らかにすることである。対象であっても申請をしない理由を明確にしていくこと。また、介護保険に対する周知状況が反映すると思われる。

b. 認定された人のうち、サービスを受けていない人の受けない理由を明らかにすること

該当者のうち、ケアプラン届出は、15371人。施設入所者は4898人。サービス利用率は85.9%で、3315人がサービスを受けていない。その人たちはどのような理由からサービスを受けていないのか。①病院などに入院中のために、介護サービスを必要としない②家族介護だけに頼っている③制度外のサービス利用を行っていることが考えられる。①の場合は、それぞれ理由は異なるであろうが、経済的理由や社会介護への無理解や不信感などが主たるものと思われる。

c. サービスを受けていない人について

認定予測数の内訳は、在宅要援護者数は21055人で、ケアプラン届出数との差異は5684人となる。ケアプラン作成利用者見込み20019人でその差は、4648人である。さらに施設における要介護者予測数（3施設利用見込み数と同数）は6121人でその差は、1223人である。あわせて5871人がサービスを受ける予定と計画されていたが、受けていないこととなる。すなわち認定予測数に対してサービス利用率は、ケアプラン作成は76.7%、施設サービスは80%となっている。

まず、サービスを受けていない層が、どのような

介護度であるのか、在宅対象なのか施設対象なのかなどを明らかにしていくこと。その、経済的背景、家族介護力などを明らかにすることが求められている。

d. 認定者の内訳から

認定者の内訳表では、ケアプラン作成届け出者と施設入所者の区別がないので種別が不明であるが、仮に在宅介護の出現予測割合（要支援24.36%、介護1は35.6%、介護2は16.36%、介護3は10.17%、介護4は7.59%、

介護5は5.3%）で在宅介護サービス未利用者を算定すれば、第4表の数値となる。

(6) サービスの利用金額分布から

同速報値にみられる各圏域保険者への4月分の請求数値からは、月額9万円以下の人が75%をしめている。上限額の半額以下は、要支援（3万以下）69%、介護1（9万以下）87%、介護2（9万以下）74%、介護3（12万以下）71%、介護4（15万以下）73%、介護5（18万以下）93%となっている。1号被保険者の所得階層は第3層までが75%程度、中山間地域では83%といったところをみると、サービスの買い控えは経済的理由によると考えてもよい。早急に、請求者の所得分析を行う必要がある。

(7) 在宅サービスの利用状況から（第5表）

対前年実績を下回る原因は、介護保険認定者利用者に対して、自立者が制度外サービスに移行したことによるものが多いと共に、利用予定者が利用していないことにもその因があると思われる。対計画供給量に対して、訪問入浴介護をのぞくいずれの利用割合も大幅に低いことは、介護保険制度在宅サービスが十分住民に行き渡っていないことを示しており、このままではサービスの量的低下と、基盤の低下が考えられ制度の継続も危ぶまれる。また、保険料の金額設定にも大きな影響を与えるおそれがある。利用額との関連から低所得者への利用補助など

早急な打開策が望まれる。

(8) 県内市町村の独自対応策について

a. 平田市における保険サービス非利用者に対する介護手当金について

基本的には現物給付のみを提供する日本の介護保険制度に対する反原則的支給である。ただ、低所得対策として昨年政府が政治的配慮でもって、介護慰労金の制度を創設したために大きな問題となっていない。政府は低所得層に限定し金額も10万円という低額だが、平田市の場合はすべての非受給者を対象とし、金額も12.5%と町村負担の減額部分をあてている。現金給付を認めていない介護保険制度においては、この点を十分に議論すべきことである。ドイツでは併給方式を認めている。

b. 六日市町における低所得者層に対する保険料相当額補助方式について

低所得層に対する保険料免除軽減問題は今国会で議論されている事柄であり、福祉制度の根幹を揺るがすようなことではない。保険方式を導入した背景は、国民の連帯の精神に基づく皆負担を原則としているが、生存権にかかわる問題であるとするならば保険料の金額設定は低所得者にとって適正なものかどうか議論し、早急に是正する必要があるまいか。

島根県のように低所得者層が多い等実態の中で、保険料徴収を町村が行おうとした場合、住民の生活実態、経済状況に直面し生活保障できる範囲で対応していくのは福祉政策の原則であろう。保険料が広域的に設定された島根県内各市町村においては、六日市町のように単独で救済策を講ずることははなはだ勇気の伴うことであり、関係他市町村に与える影響は多大なものがあるといえる。ただ、本町は逆風の中あえて窮余の策として決断を下したといえる。

むしろ市町村のそのような実状を県はくみ取って、超高齢県である島根県向けの特例の方策を講じるよう国に対し働きかけるべきではないか。

c. 西郷町におけるサービス利用料補助について

保険料減免・軽減については、保険料徴収という課題を市町村に押しつけている国に対する、対抗概念として理解される点、また、皆保険、皆負担原則という介護保険制度の根幹にかかる課題として認識される。これに対しサービス利用料負担軽減措置で

あるサービス利用料補助方式は、むしろ介護保険制度を円滑に進めるための方策として導入したと考えるのが妥当ではないか。先に見たように理由はどうであれ、利用割合が低迷している実態では制度そのものが崩壊しかねない要素を持っている。予定されたサービス供給量を住民のニーズを顕在化し需要量に結びつけて、需要と供給のバランスを保つことが保険システムのもっとも重要な視点となる。また、従来の福祉ニーズを反映してサービス需要量を確保し、サービスの低下を招かないような配慮も当然必要となる。介護保険が自己負担を要求し利用者や住民の利用負担金を前提として回転している以上、金銭的負担とサービス量との調整は避けられない。そうした意味で西郷町は独自の方策を打ち出したといえる。これまでの福祉政策には税金で町独自の福祉サービスを実施してきた経緯があり、地方自治の分権化を福祉が進めるならばこの選択は当然のことであるといえる。ただし、すべての利用者を対象とする利用料金補助方式は低所得者層へのサービス利用促進という本来の導入目的から外れることが懸念される。

(9) 今後の課題

a. サービス提供基盤の充実

「訪問入浴」「訪問リハ」などサービス提供基盤を一定水準まで充実拡大する必要がある。これらのサービスはその他の類似する居宅サービスに代替できるものではなく、独自の性質と特徴を備えているものとしてすべての地域にサービスを提供していくシステムを作り上げなければならない。また、「通所介護」などはいっそうの整備を必要としており、高齢者のあらゆるニーズにそったサービス提供が可能な複数の施設整備が望まれる。

b. 制度的見直し

低所得者層に対する負担感の軽減を図るために、すべての居宅サービスに適用される費用負担軽減対策を講じること。

また施設定員数内の利用枠を弾力的に運用するよう検討していくこと。定員を超えた場合は介護報酬額を減じることはなくし、利用者のサービス低下につながらない運用を図ること。

c. 事業者自由裁量権を

中山間地域の特別養護老人ホームは定員数30名～50名程度の小規模施設が多く、その単独経営はきわ

めて困難である。また、地域においては居宅サービス提供の唯一施設として存在する社会福祉法人も多く、住民サイドからは欠けては困る施設ともいえる。現行どおり複数の介護サービスを併行実施せざるをえず、多角的経営がスムーズに進展されるよう、人員配置や資金運用など事業者自由裁量権をあたえることが大切である。

d. ケアマネージャーの公平性と質の確保

先に見たように中山間地域ではケアマネージャーの果たす役割はきわめて重要な側面を持つ。その質と公平性の確保には事業者側の努力だけではなく、行政も関与して、情報提供やサービスの質向上につながる方策を模索すべきであろう。

本研究は、平成10年度から12年度文部省科学研究費、研究課題「中山間地域における高齢者の在宅ケアシステムに関する研究」（一般研究C・課題番号10610221）により行われています。また、調査資料は島根県高齢者福祉課及び県内健康福祉センター介護保険担当者の協力の下に収集されました。厚く感謝の意を表します。

<注>

- 1) 拙稿「邑南における高齢者福祉」島根女子短期大学紀要、第29号、平成3年3月、「島根の農山村の生活問題と社会福祉」島根県地域福祉調査事業研究報告書、平成3年3月などにおいて、島根県邑智郡瑞穂町・石見町・羽須美村、島根県那賀郡金城町の高齢者生活実態調査結果とニーズを報告している。
- 2) 拙稿「地域社会における在宅福祉サービスの課題(4)―在宅ケアシステムとたすけあいネットワーク―」島根女子短期大学紀要第33号、平成7年3月において、邑智郡桜江町における住民ボランティア活動を紹介し、地域福祉における役割を検討した。
- 3) 拙稿「地域社会における在宅福祉サービスの課題(6)―島根県におけるホームヘルプサービスの広域化―」島根女子短期大学紀要、第37号、平成11年3月
- 4) 拙稿「地域社会における在宅福祉サービスの課題(7)―島根県におけるデイサービスの広域化と今後の課題―」島根女子短期大学紀要、

第38号、平成12年3月

- 5) 「地域介護力」とは一般的に定義化された概念ではないが、これまでの地域福祉研究においては主要なテーマとなっている。筆者は、地域介護力は狭い意味での在宅福祉サービスではなく、要援護者（世帯）を対象とする地域社会を基盤とした対人福祉サービスの総合力ととらえている。高橋紘士は、厚生省から「老人福祉マップ」として毎年公表されている在宅福祉サービスの整備状況を指標化し「地域介護力」という概念でとらえている。
- 6) 「かいご第13号」島根県高齢者福祉課、平成12年5月31日発行
- 7) 「検証・介護保険―緊急アンケート調査結果―」山陰中央新報、平成12年6月19日版
- 8) 平成12年9月8日に開催された「平成12年度第1回島根県社会福祉審議会老人福祉専門分科会」にて示された「介護保険実施状況について」と題された報告資料である。この資料（島根県高齢者福祉課作成）は、1. 認定及び利用状況 2. サービスの利用金額分布 3. 対前年度増減 4. 低所得者対策の実施状況 5. 施行上の課題と対応策にまとめられている。いずれの数値も速報値としてまとめられているもので申請漏れやその後追加されたケースはこの時点では含まれていない。

<参照資料>

島根県老人保健福祉計画・島根県介護保険事業支援計画（島根県高齢者福祉課、平成12年3月発行）。及び松江支援圏域、安来支援圏域・雲南圏域・出雲圏域・大田支援圏域・邑智支援圏域・浜田圏域・益田圏域・隠岐圏域の各老人保健福祉計画・介護保険事業計画書（各健康福祉センター、平成12年3月発行）。なお島根県版、及び各圏域版はそれぞれの地域で作成されている。従って本表における数値的整合性はなく、各圏域の総合計数が県全域の総数とはならない。

その他、島根県内59市町村中44市町村の高齢者保健福祉計画（平成12年3月発行）を入手し検討を加えた。

（平成12年10月16日受理）